

УДК 325.1 (470) (575.2)(04)

**ГУМАНИТАРНЫЙ И РЕСУРСНЫЙ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ
ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ**

В.И. Филиппов

Определены основные концепции миграционной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

Ключевые слова: Государственная программа; миграционный поток; гуманитарный подход; ресурсный подход.

В июне 2011 г. исполнилось 5 лет “Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом”, что позволяет подвести некоторые итоги ее реализации и проанализировать возникшие проблемы.

Прежде всего, следует сказать, что Программа планировалась до 2012 г., и за этот срок предполагалось участие в ней около 700 тыс. соотечественников. Так, в интервью “Российской газете” первый заместитель директора ФМС России В.А. Каланда в ноябре 2007 г. отметил: “если говорить о перспективе 2012 года, то мы к тому времени рассчитываем принять 683 тысячи человек” [1]. При этом в 2007 г. планировалось переселить в Россию 50 тыс. человек, в 2008 – 100 тыс. (по уточненному плану – 85 тыс.), в 2009 – 150 тыс. человек (по уточненному плану – 110 тыс.), в 2010 – 115 тысяч. Фактически в 2007 г. в Россию переселилось 685 чел., в 2008 г. – 8346 соотечественников, в 2009 г. – 9219 чел. [2, с. 58], в 2010 г. – 12881 участников Госпрограммы [3]. Некоторое увеличение произошло в 2011 г. – за девять месяцев переехали 9330 чел. [4]. Всего же за все годы реализации Программы ее участниками (включая прибывших в Россию непосредственно по Госпрограмме и прибывших самостоятельно, получивших статус участника Государственной программы в территориальных органах ФМС России) стали 53536 соотечественников [4], или в 16 раз мень-

ше, чем планировалось изначально. В то же время вне Программы из стран СНГ, Балтии и Грузии переселились в Россию в 2009 г. 270594 чел., в 2010 г. – 179066 человек. Эти цифры коррелируют с плановыми показателями Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г., в соответствии с которой в 2011–2015 гг. ежегодно предполагается привлекать на постоянное место жительства в Российскую Федерацию до 200 тыс. человек, а в период 2016–2025 гг. обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно [5].

Таким образом, миграционный поток в Россию из постсоветских государств идет преимущественно вне рамок Госпрограммы по добровольному переселению соотечественников. Возникает вопрос, в чем причина этого феномена и насколько целесообразна ее дальнейшая реализация.

С нашей точки зрения, сложившаяся ситуация обусловлена тем, что с момента принятия Государственной программы все явственнее проявляются противоречия двух существенно различных подходов к ее основной цели: “гуманитарного” и “ресурсного”.

Гуманитарное понимание программы видит ее цель, прежде всего, в содействии удовлетворению желания соотечественников воссоединиться с Родиной и “обеспечении осознанного выбора соотечественниками места своего будущего проживания”, в восстановлении справедливости по отношению к тем людям, которые считают себя жителями России независимо от

национальности и вероисповедания, временно оказавшимися на территории других стран. Российское государство, являющееся правопреемником СССР, таким образом демонстрирует, что ему небезразлична судьба всех тех людей, которые считают себя его гражданами.

Выступая на Третьем Всемирном конгрессе соотечественников в 2009 г. Президент России Д. А. Медведев заявил: “Прошло то время, когда люди, оказавшиеся вне Родины, причём зачастую не по своей вине и даже без своей воли, попросту вычёркивались из жизни нашей страны. Поддержка соотечественников – это одно из важнейших направлений развития нашего государства, это тот приоритет, который, кстати, закреплён и в Концепции внешней политики” [6].

Действительно, с точки зрения внешней политики, Госпрограмма выступает способом позиционирования России на международной арене. Она “формирует имидж страны, в которой желаемый образ жизни могут обрести не только граждане, но и люди, проживающие за рубежом. Люди, которые хотели бы стать гражданами этой страны. ... Госпрограмма по содействию добровольному переселению соотечественников может стать одним из возможных путей позиционирования России как геостратегического центра постсоветского пространства” [7, с. 9].

В рамках гуманитарного подхода очень важен статус “соотечественника”, который в отличие от статуса “беженца” или “переселенца”, означает гораздо больший объем обязанностей государства перед людьми, которые не по своей вине оказались за пределами России в результате распада СССР. И эти обязанности обусловлены принадлежностью бывших граждан СССР к российскому этнокультурному пространству, в последние годы называемому “русским миром” [8].

С этой точки зрения Госпрограмма по добровольному переселению соотечественников в Россию выступает инструментом их пространственного, территориального объединения с исторической родиной на основе духовно-культурного единства. “Для многих соотечественников, проживающих в зарубежных странах очень важно знать, что в случае форс-мажора они в любой момент могут переехать в Россию и, быстро получив гражданство, жить, не боясь за себя, своих родственников и детей. Само наличие такой возможности, сконцентрированной в программе, работает на укрепление русскокультурной диаспоры имиджа России. Необходимость для РФ иметь внятную политику по отношению к людям, которые долгие десятилетия были

с ней кровно связаны, не вызывает сомнения ни в правящих кругах, ни у правозащитников, ни у экспертов” [9]. По мнению директора Института Русского зарубежья С.Ю. Пантелеева, сами соотечественники очень часто Госпрограмму “воспринимают как программу репатриации в Россию русских, проживающих за рубежом. ... Эта реакция отражает ни что иное, как общественный запрос на идею, сформулированную именно как репатриация русских в Россию” [10]. А, следовательно, “необходимо принятие Закона о репатриации... Только в этом случае мы сможем реально ответить на общественный запрос на репатриацию, который существует среди наших соотечественников, и подвести под процесс их возвращения в Россию прочную нормативно-правовую базу” [10]. С ним согласен старший научный сотрудник отдела диаспоры и миграции Института стран СНГ В.П. Михайлов [11]. На необходимость именно репатриации настаивает директор Института демографических исследований И.И. Белобородов, обращая внимание, что репатриация “объединяет само общество – появляется некая национальная идея”. Он обращает внимание на то, что “Германия привлекла после войны 10 миллионов репатриантов, Франция – 1,5 миллиона. Израиль вообще удвоил свое население за счет репатриантов” [12].

При гуманитарном подходе статус “соотечественника” также не может отождествляться со статусом “трудового мигранта”, поскольку “трудова миграция – это экономическая стратегия, в рамках которой мигрант “готов идти на все что угодно, если только это снижает его расходы” [13].

Гуманитарный подход делает акцент именно на таком смысле Государственной программы, что позволяет сторонникам этого подхода называть ее программой стратегической репатриации. По экспертным оценкам, в 2006 г. “от 3 до 5 млн человек, проживающих за рубежом, потенциально готовы были стать участниками Государственной программы” [14, с. 146], ориентированной на возвращение всех желающих быть россиянами, независимо от возраста, здоровья, семейного положения, социального статуса, квалификации и географических предпочтений. Однако до настоящего времени Государственная программа добровольного переселения не стала механизмом массовой репатриации в Россию. Это, с нашей точки зрения, объясняется тем, что при реализации Госпрограммы доминирующим стал принципиально иной, ресурсный подход. Его суть заключается, во-первых, в отборе

соотечественников по заданным параметрам (возраст, образование, профессия, квалификация), несоответствие которым является основанием для отказа потенциальному участнику Госпрограммы, и, во-вторых, в определении условий (территории и сроков вселения, места работы и т.д.). Аргументами сторонников этого подхода является забота об экономическом развитии депрессивных регионов и национальной безопасности. С точки зрения сторонников ресурсного подхода, «сегодня актуализировалась задача повышения качества миграционного притока, наполнения территорий высокообразованными социально активными соотечественниками, которые могли бы внести существенный вклад в социально-экономическое развитие территорий и вывод регионов из кризисного состояния. Известный лозунг «лучше меньше, да лучше» наглядно иллюстрирует перспективное направление выбора новой стратегии государственной политики переселения соотечественников» [15, с. 55]. Ресурсное понимание программы делает акцент на использовании ресурса соотечественников, во-первых, для восполнения демографических потерь, во-вторых, для заселения малоллюдных приграничных территорий, в-третьих, для заполнения малооплачиваемых рабочих мест.

В отличие от гуманитарного подхода, ресурсный основывается на отождествлении «трудового мигранта» из стран СНГ и «соотечественника». Далее применяется следующая логика: «Мигранты – не иждивенцы, они сами зарабатывают и сами, как и местные жители, должны заботиться о своем обустройстве, за исключением немногочисленных вынужденных мигрантов, нуждающихся в помощи. В пользу самостоятельности мигрантов говорит и недавний опыт нашей страны: в течение 1990-х лишь около 350 тысяч человек из 11 млн прибывших получили какое-либо содействие от государства в жилищном обустройстве» [16, с. 10].

Ресурсный подход исходит из того, что объективные условия для переселения соотечественников и трудовых мигрантов одинаковы, они возникают, когда «значения показателей в принимающей стране превосходят значения аналогичных показателей в странах-донорах мигрантов» [15, с. 22]. И только если «такого превосходства нет, следует вести речь о необходимости принятия дополнительных мер политического, экономического и социального характера по созданию благоприятных условий для переселения» [15, с. 22].

«Ресурсная идеология» иммиграционной политики, как отмечает В.И. Мукомель, «исхо-

дит из неочевидной посылки, что мигранты из стран СНГ «никуда не денутся», Россия для них – единственно возможное направление. Притягательность России обусловлена не только тем, что в ней есть работа и возможность заработка, но и знанием мигрантами языка принимающего населения и российскими реалий, общностью традиций и культур, наличием родственных связей, коммуникаций» [17, с. 183].

По данным мониторинга реализации Госпрограммы, на территориях вселения в 2007–2009 гг. [7, с. 61] в Иркутскую область поступило 222 анкеты желающих участвовать в Госпрограмме, согласовано переселение 111 [7, с. 68], в Курской области из 198 потенциальных участников Программы отказано 93 [7, с. 154], в Новосибирской области из 472 анкет согласовано 256 [7, с. 68], в Приморский край поступило 311 анкет, согласовано переселение только 85 участников Программы [7, с. 225], в Тюменскую область поступило 1004 анкеты соотечественников, а положительное решение было принято только по 196 [7, с. 301], в Хабаровском крае соотношение 168/95.

Как правило, основными мотивами отказа являются несоответствие квалификации, несоответствующий уровень образования, отсутствие стажа работы, пенсионный или предпенсионный возраст. Региональные власти, например Иркутской области, объясняют это тем, что «одним из приоритетов Государственной программы в Иркутской области является ориентация не на количественные, а на качественные показатели: привлечение в регион высококвалифицированных специалистов» [7, с. 69].

В 2010–2011 гг. ситуация принципиально не изменилась. Доля соотечественников, получивших свидетельство участника Госпрограммы, от числа представивших анкеты для участия в ней составила в 2010 г. 42,3%, за 6 месяцев 2011 г. – 64,2% [18].

Сторонники ресурсного подхода, объясняя свою позицию, подчеркивают: «Нет гарантии, что предполагаемые иммигранты окажутся полезными для принимающей страны. Очень сложно предвидеть, как поведут они себя на новом месте постоянного проживания, спрогнозировать их отношения с принимающим социумом. Все это создает большие неопределенности при организации переселенческого процесса, повышает конфликтный потенциал на территориях вселения вплоть до возникновения острых социальных конфликтов».

В результате приходится признать, что “после проведения большой организационной подготовительной работы, принятия пакета нормативных правовых актов, создания системы управления Государственной программой, разработки, согласования, утверждения и реализации проектов региональных программ переселения общество так и не ощутило наплыва соотечественников, а их возвращение не стало важным компонентом миграционных процессов в стране” [14, с. 148].

Доминирование ресурсного подхода стало фактором субъективной дискомфортности соотечественников – потенциальных участников Госпрограммы. Об этом свидетельствует резкое несоответствие заявленного количества ожидаемых участников Госпрограммы их реальной численности. Еще раз повторим, что из ожидаемых к 2012 г. 683 тыс. человек по Программе к настоящему времени переселилось в Россию 53536 участников.

С начала реализации Государственной программы, по состоянию на 30 сентября 2011 г., подано 62376 анкет всего на 138546 человек. Уполномоченными органами за рубежом и территориальными органами ФМС России выдано соотечественникам 31987 свидетельств участника Государственной программы, из них в III квартале 2011 г. – 5707 свидетельств [4].

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что в основе новой редакции Госпрограммы по переселению соотечественников должна лежать идея доступности их репатриации, которая обеспечивается диверсификацией миграционных потоков, включением различных каналов переселения, разработкой подпрограмм для различных категорий соотечественников, созданием государственной системы содействия их интеграции в российское общество.

Литература

1. Российская газета. Федеральный выпуск №4512 08.11.2007 // [Электронный ресурс]: <http://www.rg.ru/2007/11/08/migracia.html>
2. Доклад о ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2007–2009 годы). М.: ФМС России, 2009.
3. Федеральная миграционная служба России подвела итоги реализации в 2010 году Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников // [Электронный ресурс]: <http://www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=20574>
4. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации за III квартал 2011 г. // [Электронный ресурс]: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/monitoring_za_III_kv_2011.pdf
5. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // [Электронный ресурс]: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/konceptiya/konceptiya25.html>
6. *Медведев Д.А.* Выступление на Третьем Всемирном конгрессе соотечественников 1 декабря 2009 года // [Электронный ресурс]: <http://kremlin.ru/news/6187>
7. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007–2009 годах. М., 2009.
8. *Щедровицкий П.Г.* Русский мир и транснациональное русское // Русский архипелаг. – 2000 [Электронный ресурс]: http://www.archipelag.ru/ru_mir/history/history99-00/shedrovicky-transnatio/; *Никонов В.А.* Русский, российский, русскоязычный мир // http://www.russkiymir.ru/russkiymir/ru_analytics/article/news0015.html
9. *Путин В.В.* Выступление на Первом Всемирном Конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом, 11–12 октября 2001 г. // [Электронный ресурс]: <http://nature.web.ru/db/msg.html>
10. *Пантелеев С.Ю.* Общественный запрос на репатриацию и Госпрограмма содействия добровольному переселению соотечественников в РФ // <http://www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=10950>
11. *Михайлов В.П.* Лучше бы, конечно, принять закон о репатриации соотечественников... Сегодняшние реалии программы переселения // [Электронный ресурс]: <http://www.russianskz.info/compatriot/1935-luchshe-by-konechno-printyat-zakon-o-repatriacii-sootchestvennikov-segodnyashnie-realii-programmy-pereseleniya.html>
12. Необходима репатриация соотечественников... Миграция и демографическое развитие – это процессы диаметрально противо-

- положные // [Электронный ресурс]: <http://www.russianskz.info/russians/2205-neobhodimarepatriaciya-sootchestvennikov-migraciya-i-demograficheskoe-razvitie-eto-processy-diametralno-protivopozhnye.html>
13. *Градировский С.Н.* Репатриация и трудовая миграция в России // <http://www.baromig.ru/experts/stati-o-migratsii/repatriatsiya-i-trudovaya-migratsiya-v-rossii-gradirovskiy-s-n.php>
 14. *Красинец Е.С.* О проблемах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. статей / Федеральная миграционная служба. М., 2009.
 15. Методическое и информационно-аналитическое обеспечение Государственной програм-мы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом // Информационно-аналитические материалы. М., 2009.
 16. *Зайончковская Ж.А.* Иммиграция: альтернативы нет // Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. В.И. Мукомеля и Э.А. Паина. М.: Фонд “Либеральная миссия”, 2006.
 17. *Мукомель В.И.* Новая миграционная политика России: достижения и проблемы реализации // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. статей / Федеральная миграционная служба. М., 2009.
 18. Проект Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов // [Электронный ресурс]: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/>